

**Б. Ольховський**, професор НЮА  
України, заслужений юрист України,  
**Є. Ольховський**, адвокат

## Конституційні засади судової влади в умовах формування правової держави

Правосуддя в Україні здійснюється виключно судами. Народ безпосередньо бере участь у здійсненні правосуддя через народних засідателів і присяжних (ст. 124 Конституції України). Саме тому судова влада не тільки має вирішувати спори, карати осіб, які вчинили злочин, а й виконувати в суспільстві роль своєрідного стабілізатора, арбітра та посередника. На відміну від інших гілок влади, судова влада має бути найбільш доступною і наближеною до громадян. Вона постійно має справу з найбільш гострими й конфліктними проблемами життя людей, виступає своєрідним «барометром» ставлення людей до інститутів державної влади, а також показником їх самопочуття.

Зараз змінюється ставлення насамперед до поняття права, стверджується природний, а не дарований характер прав і свобод людини, проголошується їх найвища соціальна цінність і пріоритетність їх захисту, обмеження («зв'язування») державної влади правом, поділ влади з характерною для неї системою стримувань та противаг, можливість судової влади захищати людину від будь-яких правопорушень і посягань, у тому числі блокувати неконституційні та незаконні нормативні акти.

Якою ж має бути судова влада, щоб вона могла ефективно виконувати як традиційні, так і принципово нові правозахисні функції?

Безперечно, ця влада повинна мати високий статус, бути сильною та незалежною, досить добре підготовленою професійно, організаційно оформленою і діючою в процесуальному режимі (порядку), який відповідав би усім вимогам справедливості. Ці ідеї певною мірою закріплено в Конституції України, законах України «Про судоустрій України» та «Про статус суддів». Але прийняття цих законодавчих актів ще не гарантує того, що процес становлення сильної і незалежної судової влади проходитиме гладко та безболісно. На цьому шляху виникає чимало труднощів як теоретичного, так і організаційного, в тому числі матеріально-технічного, характеру, які не подолані й зараз.

Реальне досягнення цілей правової держави — захист прав і інтересів громадян, — можливе лише в разі створення і юридичного забезпечення дійсно незалежних, взаємодіючих законотворчих, виконавчих і судових органів державної влади. Це особливо важливо за-

раз, у зв'язку з недосконалістю законодавства, збільшенням колізій нормативних актів, зростанням злочинності та правопорушень, значного зниження рівня довіри громадян до органів державної влади<sup>1</sup>.

Надавши громадянам доступ до правосуддя, держава поки що не змогла повною мірою забезпечити ефективність цього процесу. Суди працюють в умовах значного перевищення встановлених нормативів навантаження, при тому, що характер самих справ суттєво змінився. Фінансування судової системи явно недостатнє, як і забезпечення необхідними технічними засобами.

Все це не може не впливати на якість правосуддя і особливо на його строки, чим грубо порушуються передбачені Конституцією права громадян та норми міжнародного права.

Зараз дещо загострилася проблема розбалансованості норм Кримінального, Кримінально-процесуального, Цивільного, Цивільно-процесуального кодексів та інших галузей права, оскільки одночасно з новими кодексами і законами діють і безнадійно застарілі, що потребує подальшого узгодження та приведення їх у відповідність із положеннями Конституції України.

Суперечності й проблеми, що у зв'язку з цим виникають, першими відчувають судді. В умовах побудови правової держави суттєво необхідне підвищення ролі суддів та судової влади. Дійсно реальними органами суди можуть стати тоді, коли будуть усунені чинники, що впливають на судовий процес, з урахуванням того, що суд у правовій державі є останнім bastionом захисту прав людини. Саме тому суди мають бути незалежними, і ця незалежність повинна бути фінансово забезпечена в державному бюджеті. Судова влада мусить діяти за умов повної відокремленості від виконавчої влади. В комплексі повинні бути вирішені питання сприяння підвищенню авторитету суддів і судів шляхом забезпечення належного бюджетного фінансування, належної організаційної роботи, соціального захисту суддів. Утверджуючи конституційні принципи незалежності суддів, слід підвищувати їх кваліфікацію, запроваджувати централізовану комп'ютерну систему в усіх судах України. Розбудова судової системи України має здійснюватися з урахуванням основоположних вимог європейського законодавства. Зокрема, необхідне піднесення статусу органів суддівського самоврядування. Саме ці органи, на нашу думку, мають відігравати більш істотну роль при призначенні суддів на адміністративні посади та вирішенні внутрішніх питань діяльності судів.

Конституція України покладає на державу першочерговий обов'язок забезпечення захисту і додержання прав людини і громадянина.

<sup>1</sup> Див.: *Ершов В. В.* Статус суда в правовом государстве. — М., 1992. — С. 35.

Судовій владі відводиться центральне місце в усьому правозахисному механізмі. В багатьох міжнародних актах, зокрема в Основних принципах незалежності судових органів, схвалених резолюціями Генеральної Асамблеї ООН від 29 листопада та від 13 грудня 1985 р., підкреслювалося, що держави зобов'язані створювати умови незалежного правосуддя для реалізації прав громадян на судовий захист<sup>1</sup>.

Згідно зі ст. 55 Конституції України права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Суд може вирішити спір кожного громадянина не тільки з будь-якою фізичною чи юридичною особою, а й з державою. Враховуючи, що норми Конституції є нормами прямої дії, у випадках, коли інші нормативні акти не захищають певного права громадянина, суд зобов'язаний вирішити справу на підставі відповідної статті Конституції. Це базується на конституційних положеннях, згідно з якими життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека людини визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість правового регулювання.

Виходячи з того, що держава відповідає перед людиною за свою діяльність, аж ніяк не можна погодитися з положенням Закону «Про Кабінет Міністрів України», який було прийнято Верховною Радою України 17 січня 2002 р., за який проголосували 306 із 424 депутатів, про те, що акти Кабінету Міністрів або їх окремі положення не можуть бути оскаржені в суді.

Мабуть, справедливо Президент України повернув тоді цей закон до Верховної Ради України зі своїми зауваженнями<sup>2</sup>.

Поклавши на суди обов'язок захищати права і свободи людини і громадянина, Конституція України піднесла статус суду на принципово новий рівень. Здійснення правосуддя віднесено до виключної компетенції судів України. Їх юрисдикція поширюється на всі правовідносини, що виникають у державі.

Діяльність усіх елементів системи судової влади повинна здійснюватися на основі принципу верховенства закону. Цей принцип є необхідною і важливою складовою теоретичної конструкції правової держави, і характеризується такими вимогами:

— право знаходить своє зовнішнє вираження у Конституції, законах, підзаконних актах, що виходять від державної влади;

<sup>1</sup> Див.: Международные акты о правах человека: Сборник документов. — М., 2000. — С. 168—170.

<sup>2</sup> Див.: Новому Кабмину — новый Закон // Зеркало недели. — № 46. — 30 нояб. — 6 дек. 2002.

— Конституція, інші закони та підзаконні акти приймаються компетентними органами або на референдумі з суворим додержанням встановленої процедури;

— чітким визначенням тих суспільних відносин або їх частини, які мають регулюватися лише законами (в тому числі виключно Конституцією), і тих, які можуть бути врегульовані підзаконними актами;

— встановленням судової ієрархії законів, у тому числі визначенням Конституції як Основного Закону; наданням Конституції найвищої, а всім іншим законами — вищої юридичної сили, а всі інші нормативні акти, видані згідно з ними, мають вважатися підзаконними; ієрархією самих законів, пов'язаністю законом громадян, посадових осіб, держави в цілому, всіх інших суб'єктів права.

Верховенство закону і встановлення режиму законності є необхідним і досить важливим моментом становлення правової держави. Не допустиме ототожнення права і закону, що характерно для позитивізму. Правильне розуміння співвідношення права і закону — ключова проблема теорії права, від вирішення якої залежать юридичний статус суддів, наділення їх повноваженнями щодо контролю за правовим змістом законів. Саме наявність цих повноважень суттєво змінює положення судової влади в системі політичної влади, тобто надає їй додаткових владних повноважень.

Для того, щоб судова влада в результаті появи таких повноважень не трансформувалася у свавільну, вона повинна мати тверді орієнтири стосовно того, що є право, тобто стосовно змісту і суті права. Таким орієнтиром є проголошений в ст. 8 Конституції України принцип верховенства права. Цей діючий в Україні принцип виходить із розуміння права як формально рівної для всіх міри свободи і передбачає верховенство права над державою, яка встановлює закони<sup>1</sup>.

Реальна міра свободи може бути різною, тому що вона залежить від комплексу історичних, соціально-політичних та інших умов життя суспільства, але в усіх випадках вона повинна бути формально рівною для всіх суб'єктів правовідносин.

У сучасних умовах межі свободи, надані людині, повинні не тільки охоронятися конституцією, але й розширюватися.

За своєю природою саме судова влада має відображати ідеал справедливості. Тому суб'єкт правозахисту має право очікувати на справедливе вирішення юридичної справи судовою владою. Право на справедливий судовий розгляд закріплено в ст. 14 Міжнародно-

<sup>1</sup> Див.: Нерсесян В. С. Правовой характер взаимоотношений личности, общества и государства // Социалистическое государство: концепция и пути развития. — М., 1985. — С. 37.

го пакту про громадянські і політичні права та п. 1 ст. 6 Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод.

Деякі вчені за критерій правового характеру закону приймають таку моральну категорію, як справедливість<sup>1</sup>. Закон набуває правового характеру лише тоді, коли він нормативно виражає справедливу ідею; якщо ж нормативне закріплення одержує несправедлива ідея, то законом вона стає, а правом — ні<sup>2</sup>.

В такому разі вимоги принципу верховенства закону суперечать вимогам принципу верховенства права. На жаль, «образу права» як втіленню справедливості, гуманізму і моральності, далеко не завжди відповідає зміст наших законів. Наявність неправових законів створює певні труднощі для судової практики. Дискусія щодо співвідношення права і закону, перенесена в практику правозастосовних органів, могла б стати джерелом певних потрясінь, якби не зважувати на те, що існують «Загальні принципи права», які займають домінуюче становище і в законодавстві (розділі I Конституції України) і повинні враховуватися при вирішенні будь-якого конституційного спору тією мірою, якою вони одержали визнання і закріплення в писаній конституції держави<sup>3</sup>. На цих позиціях мають будувати свою роботу не тільки Конституційний Суд, а й всі ланки судової влади.

Соціальна цінність судової влади може бути визначена шляхом встановлення її корисності для суспільного розвитку. Цінність судової влади взагалі полягає насамперед в її найважливішому соціальному призначенні — бути арбітром у правових конфліктах. У демократичній, правовій державі безперечним має бути положення, згідно з яким остаточно вирішувати правовий конфлікт має лише єдиний орган — суд. У спорі про правовий характер положень закону судова влада як найбільш кваліфікована і пристосована для виконання ролі арбітра — найбільше до цього здатна. До числа гарантій захисту прав і свобод людини і громадянина належить гарантія судового захисту. Наявність такої гарантії теж значною мірою обумовлює головну цінність судової влади. Права і свободи людини і громадянина захищаються судом. Кожному гарантується право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб. Кожен має право після використання всіх національних засобів правового захисту звер-

<sup>1</sup> Див.: Цвік М. Про сучасне праворозуміння // Вісник Академії правових наук України. — 2001. — № 4.

<sup>2</sup> Див.: Лившиц Р. З. Государство и право в современном обществе: Необходимость новых подходов // Сов. государство и право. — М., 1989. — № 10 — С. 19.

<sup>3</sup> Див.: Хоссе К. Основы конституционного права ФРГ. — М., 1981. — С. 112, 113.

татися за захистом своїх прав і свобод до відповідних міжнародних судових установ чи до відповідних органів міжнародних організацій, членом або учасником яких є Україна (ст. 55 Конституції України).

Захищатися судом мають всі без винятку права і свободи, а також законні інтереси особи. В Загальній декларації прав людини, Міжнародному пакті про громадянські і політичні права проголошується, що право на судовий захист має суто індивідуальний характер. Практика застосування Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод свідчить про те, що право на судовий захист поширюється на всі процесуальні дії, що передбачають застосування публічного права, якщо вони мають визначальне значення для громадянських прав і обов'язків.

Непорушною цінністю судової влади є її незалежність. Ця властивість судової влади дає їй можливість бути стійкою від впливу інших гілок влади, які мають право здійснювати контроль за судовими рішеннями, що виносяться судами. Інші гілки влади не мають права давати судам вказівки, як і підміняти суди при вирішенні ними справ (спорів). Цінність судової влади проявляється в її неупередженості при вирішенні юридичної справи, що відповідає вимогам ст. 6<sup>1</sup> Європейської конвенції, де сказано, що будь-яка особа має право на те, щоб її справа розглядалася справедливо, публічно і в розумні строки незалежним і неупередженим судом. Європейський суд з прав людини зобов'язує сторони, що приєдналися до цієї конвенції, точно додержуватися її вимог і положень.

Відображенням і підтвердженням демократичних тенденцій розвитку судової влади в правовій державі є суд присяжних. Участь народу у відправленні судочинства, оцінка громадської думки відіграють важливу роль у прийнятті правосудного рішення цінні якості судової влади не можуть реалізуватися автоматично<sup>1</sup>.

Але не можна не погодитися і з Головою Верховного Суду України В. Маляренком, який зазначив, що «...наші конституційні норми щодо судової діяльності розраховані на державу з великим потенціалом, але без огляду на те, що таких можливостей в Україні поки що немає ... перш ніж приймати ту чи іншу норму, необхідно мати чітке уявлення про те, як вона буде запроваджуватися в життя і які наслідки при цьому можуть виникнути»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Див.: Марочкин І. Е. Судебная власть как социальная ценность // Матеріали наукової конференції «Конституція України — основа модернізації держави і суспільства». — Х., 2001. — С. 336, 337.

<sup>2</sup> Маляренко В. Т. Конституційно-правові засади становлення судової системи в Україні // Там само. — С. 87.

Утвердження судової влади в державному механізмі як самостійної впливової сили, незалежної в своїй діяльності від інших гілок влади, як умови забезпечення функціонування демократичної, правової держави, повинно бути досягнуто в ході правової реформи. Розширення доступу людини до правосуддя, подолання все ще існуючої недовіри до суду — одна з цілей судової реформи

Інші цілі випливають з визнання Україною юрисдикцію Європейського суду з прав людини, обов'язковості його рішень для виконання усіма органами державної влади. Орієнтацією на європейські стандарти диктується необхідність прискорення процесу формування нової законодавчої бази. Досить актуальними для нас є рекомендації Комітету міністрів Ради Європи про необхідність і шляхи усунення перешкод для доступу громадян до правосуддя, надання юридичної допомоги малозабезпеченим, вдосконалення судової системи і спрощення судових процедур, підвищення уваги до потерпілих та жертв злочинів, додержання розумних строків розгляду справ та недопущення надмірного навантаження на суддів та ін.

Безперечно, життя вимагає якнайшвидшого прийняття і введення в дію комплексу нових кодексів, створення законодавчої бази, яка б гарантувала реформування судової системи.

*Надійшла до редколегії 17.01.03*

**Ю. Битяк**, член-кореспондент  
АПРН України, директор Інституту  
державного будівництва та місцевого  
самоврядування АПРН України

## **Становлення та шляхи забезпечення доступності правосуддя в адміністративному судочинстві**

Становлення адміністративної юстиції в Україні проходить досить складні процеси. Достатньо підкреслити, що перший етап розпочався 28 квітня 1992 р., коли було прийнято Концепцію судово-правової реформи в Україні, яка в цілому визначила основні напрями реформування судів, коло проблем, котрі необхідно вирішити для становлення судової влади як самостійної гілки державної влади. Потім 15 грудня 1992 р. було прийнято Закон України «Про статус суддів», а згодом — ще низка законів: «Про органи суддівського самоврядування», «Про